

## **Il diritto e il rovescio: riflessioni del giurista sull'ambiente alla luce dell'enciclica *Laudato si'*\***

Nicoletta Ferrucci\*\*

Per dare voce al suo contributo al dialogo corale intorno all'ecologia integrale sulle orme dell'enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco, il giurista ha scelto un titolo dichiaratamente provocatorio con l'intento di polarizzare l'attenzione sulle profonde *défaillances* che disegnano i limiti del diritto come strumento plasmato in funzione di prevenzione e difesa a fronte di quella profonda crisi ecologica che avvolge la "casa comune", colta da Francesco con incisiva consapevolezza nelle sue estreme conseguenze perverse che nell'enciclica travalicano i confini dell'ecologia e si spingono fino a scolpire un nuovo drammatico volto della questione sociale<sup>1</sup>.

L'identificazione dell'origine del dramma ecologico e sociale nell'antropocentrismo, nel relativismo, nel paradigma tecnocratico<sup>2</sup>, induce Francesco ad optare a favore di un percorso salvifico che si snoda lungo un processo di conversione ecologica, di rigenerazione culturale, spirituale, etica, educativa, dove l'esistenza di leggi e norme sembra manifestare i suoi intrinseci limiti. All'interno del percorso, nel pensiero di Francesco, l'agire giuridico è semplicemente un intervenire sugli effetti ma non laddove invece sarebbe necessario, cioè sulle cause primarie che l'enciclica identifica in un atteggiamento predatorio dell'uomo nei confronti della "casa comune", della nostra terra e delle sue risorse. La produzione di effetti rilevanti e duraturi da parte di una norma giuridica è per Francesco condizionata alla sua accettazione da parte della maggioranza dei membri della società a partire da motivazioni adeguate, e ad una reazione di questi ultimi secondo una trasformazione personale. Da sola la norma, si legge nell'enciclica<sup>3</sup>, non è

\* Il lavoro riproduce, con l'aggiunta di note, il testo dell'omonima relazione presentata al convegno organizzato dall'Osservatorio Locale del Paesaggio Lucchese sul tema "Architettura e ambiente. Dialogo corale intorno all'Ecologia Integrale" (Lucca, 27 gennaio 2017).

\*\* Università degli studi di Padova.

<sup>1</sup> *Laudato si'*, Lettera enciclica sulla casa comune, che reca la data del 24 maggio 2015.

<sup>2</sup> V., in particolare, il capitolo terzo dell'enciclica "La radice umana della crisi ecologica".

<sup>3</sup> V. enciclica, capitolo sesto "Educazione e spiritualità ecologica", par. 211.

sufficiente a lungo termine per limitare i cattivi comportamenti anche quando esista un valido controllo; leggi chiare e redatte in forma corretta spesso rimangono lettera morta, come accade, per esempio, in Paesi dotati di una legislazione per la protezione delle foreste che continuano a rimanere testimoni muti della sua frequente violazione<sup>4</sup>.

Le riserve di Francesco sulla fragilità del diritto avulso da una profonda conversione ecologica, non gli impediscono peraltro di invocare la creazione di un sistema normativo che assuma i connotati di *leadership*, che indichi strade all'insegna del principio della sostenibilità, che includa limiti inviolabili e assicuri la protezione degli ecosistemi, prima che le nuove forme di potere derivate dal paradigma tecno economico finiscano per distruggere non solo la politica ma anche la libertà e la giustizia<sup>5</sup>.

In queste considerazioni la riflessione del Papa incontra quella del giurista che si occupa di ambiente, convinto assertore che il diritto non sia affatto in grado di plasmare la realtà ma possa indirizzare, incanalare l'attività umana entro binari idonei a realizzare quel principio di sviluppo sostenibile tanto esaltato a partire dalla Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, quanto ben poco realizzato, e frenare l'*escalation* di emergenze ambientali che da tempo e costantemente assumono dimensioni sempre più esasperate e tangibili, la cui consapevolezza ormai travalica i confini dei centri di ricerca e degli ovattati laboratori per divenire sentire comune.

Uno sguardo d'insieme, sia pur fugace, sul complesso, composito mosaico del diritto ambientale, lanciato attraverso le lenti critiche del giurista ne coglie il senso di smarrimento e affievolisce quell'anelito di velato ottimismo e fiducia nello strumentario giuridico che timidamente traspare in alcuni passi dell'enciclica, suffragando viceversa le riserve con forza manifestate da Francesco sul ruolo della norma in assenza di un rinnovato tessuto culturale ed etico sul quale possa agire. Di quel tessuto dovrebbe ammantarsi in primo luogo lo stesso legislatore che ad oggi si rivela viceversa incapace di un cambiamento radicale, imbrigliato nella sterile resistenza ad assumere una linea di intervento che sia realmente efficace quantomeno ad arginare le conseguenze perverse di un liberismo ad oltranza che ha condotto alle emergenze ambientali da noi tutti ben conosciute, e ad offrire una risposta forte, coerente ed efficace in difesa della "casa comune".

Non è ovviamente possibile condensare nel breve arco temporale di una relazione che deve lasciare spazio a letture diverse dell'enciclica, le molteplici e multiformi derive del diritto ambientale; mi limiterò a lanciare un sasso nello stagno del dubbio, aprendo il varco ad una riflessione sulle pro-

<sup>4</sup> V. enciclica, capitolo quarto "Un'ecologia integrale", par. 142.

<sup>5</sup> V. enciclica, capitolo primo "Quello che sta accadendo alla nostra casa", par. 53.

spettive future che possono nascere da questo trend dove si registra un atteggiamento pericolosamente altalenante del legislatore, una cacofonica gamma di contraddizioni che segnano il percorso normativo, che dalle alte vette delle dichiarazioni di principio e di intenti ci conduce agli abissi profondi delle relative distorsioni applicative.

Nel diritto internazionale registriamo una stratificazione interessante quanto stimolante, anche se talvolta sterile, di accordi, di convenzioni che evidenziano un'assonanza di intenti a livello di dichiarazioni di principio sull'importanza di intervenire in settori chiave della tutela ambientale. Analogo trend si registra sul versante dell'Unione Europea, che nasce nella sua forma di Comunità economica europea con un'impostazione spiccatamente mercantilistica, ma che nel tempo ha affinato i suoi strumenti di tutela dell'ambiente, istituzionalizzano il suo intervento in materia ambientale nell'ambito dei trattati dove l'ambiente si è ritagliato nel tempo e nella successione degli stessi uno spazio sempre maggiore. Oggi alla luce del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea l'ambiente è oggetto di una di una vera e propria politica dell'Unione e, al contempo, gioca il suo tradizionale ruolo di valore trasversale di cui obbligatoriamente tener conto allorquando si pongono in essere politiche di intervento negli altri settori di competenza della UE. In questo contesto la nozione di ambiente si declina nelle acque, nella duplice valenza quantitativa e qualitativa, aria, suolo, specie ed habitat naturali: e ad essa si intreccia il tema della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento ad essi. Attorno alle diverse declinazioni dell'ambiente si è costruito e si costruisce l'*acquis* ambientale dell'Unione, all'insegna dello sviluppo sostenibile, accolto, a fianco ad altri, nell'empireo dei principi che alla luce del Trattato devono guidare la politica ambientale europea e dei Paesi membri e ai quali si ispira la lunga teoria dei programmi generali di azione in materia di ambiente varati dall'Unione.

Sul versante italiano registriamo a livello di dichiarazioni di principio un'esponentiale crescita della consapevolezza della rilevanza dell'ambiente, ignorato nel testo originario della nostra Costituzione, in esso inserito successivamente dalla riforma costituzionale del 2001, sia pure attraverso l'uso di terminologie ambigue che hanno dato luogo ad un acceso e reiterato *ensemble* di conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni sui limiti delle rispettive competenze in materia ambientale<sup>6</sup>. E proprio nell'ambito di questa complessa giurisprudenza della Corte costituzionale si è andato nel tempo consolidando quel punto di approdo o di partenza che si identifica

<sup>6</sup> Definisce "un rompicapo" il dettato costituzionale dell'art. 117, laddove riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (2° comma, lett. s) e inserisce tra le materia di competenza concorrente Stato-Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (comma 3), Maddalena (2010, p. 307).

nel riconoscimento all'ambiente della natura di valore primario, costituzionalmente garantito, e si rafforza la tendenza a cogliere la sua essenza in una dimensione globale in cui le sue componenti sono collocate in una logica non statica, ma integrata e dinamica. Si traduce così nel linguaggio e nella concettualizzazione giuridica quella ricostruzione dell'ambiente come bene comune tratteggiata da Papa Francesco nell'enciclica<sup>7</sup>.

Ma se andiamo oltre la lettura di queste dichiarazioni di principio e passiamo ad analizzare in che termini esse si sono tradotte nell'adozione di misure legislative efficaci, efficienti e idonee, la riflessione del giurista si tinge di un oscuro pessimismo e ancora una volta riecheggia nelle sue orecchie quel campanello di allarme che Francesco fa risuonare nell'enciclica sulla debolezza della politica, legata alla sua sottomissione alla tecnologia e alla finanza<sup>8</sup>. Questa riflessione pessimistica distende le sue ali dalla normativa internazionale a quella europea fino a scendere a quella italiana.

Sul piano internazionale sono emblematiche le vicende relative al ventennale tormentato processo di risposta alla sfida lanciata dai cambiamenti climatici, colpevolmente tardiva rispetto ai moniti del mondo scientifico, per lungo tempo accantonati sotto la pressione dei prevalenti obiettivi di sviluppo economico la cui realizzazione richiedeva il massiccio uso dei combustibili fossili. Un percorso accidentato che affonda le sue radici nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico adottata nell'ambito della Conferenza di Rio del 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994, segnato da un convulso susseguirsi di trattative propedeutiche a successive Conferenze delle parti e alla redazione di nuovi accordi, dal Protocollo di Kyoto adottato nel 1997 ed entrato in vigore nel 2005, all'Accordo di Copenaghen, del 2009, approvato infine nel recente Accordo globale sui cambiamenti climatici siglato a Parigi nel dicembre 2015 nell'ambito della ventunesima sessione della Conferenza delle parti (Cop 21) della Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici<sup>9</sup>.

Le scelte adottate nell'ambito dei negoziati internazionali hanno rivelato una serie impietosa di intrinseci limiti che ne hanno ostacolato la possibilità di configurarsi come strumenti efficaci di lotta ai cambiamenti climatici, rendendo necessari di volta in volta successivi ripensamenti e cambi di rotta nello strumentario giuridico adottato a tale fine. Basti pensare alle declinazioni del principio della responsabilità comune ma differenziata, *fil rouge* della politica internazionale sui cambiamenti climatici a partire dalla Con-

<sup>7</sup> V. enciclica, capitolo primo, cit., par. 23.

<sup>8</sup> V. enciclica, capitolo primo, cit., par. 54.

<sup>9</sup> Per una ricostruzione esaustiva del lungo percorso verso un accordo globale sul clima ed una stimolante riflessione critica sui limiti delle opzioni adottate nelle sue diverse tappe, v. Nespor (2016, p. 81).

venzione quadro, che impone l'adozione di norme mirate a garantire un trattamento diverso e più favorevole agli Stati meno sviluppati rispetto agli Stati industrializzati, sulla base della considerazione del pregresso utilizzo di combustibili fossili da parte di questi ultimi, dell'indotto beneficio economico acquisito a scapito dell'integrità ambientale, della posizione di indubbio vantaggio acquisita rispetto a Paesi in via di sviluppo e della conseguente necessità di limitare ai primi l'applicazione di misure restrittive all'uso dei combustibili fossili, per consentire agli altri un adeguato sviluppo economico: l'applicazione del principio si è infranta contro l'ambiguità della formula adottata per individuare quali siano le condizioni economiche e sociali che rendono un Paese in via di sviluppo definibile come un Paese sviluppato, creando così un ostacolo insormontabile al raggiungimento di un accordo globale sul clima<sup>10</sup>. Sono note poi le *défaillances* del Protocollo di Kyoto, che ha optato per l'imposizione di obblighi vincolanti di contenimento delle emissioni di gas serra esclusivamente a carico dei Paesi industrializzati, senza che tali obblighi fossero peraltro sufficienti a raggiungere l'obiettivo della Convenzione di stabilizzare il cambiamento climatico: l'esonero da qualsiasi obbligo di Cina e India, e la conseguente mancata ratifica del Protocollo da parte degli Stati Uniti ha fatto sì che i Paesi vincolati da quest'ultimo si riducessero a rappresentare il quattordici per cento delle emissioni globali mentre Stati Uniti e Cina da soli ne rappresentavano il cinquanta per cento<sup>11</sup>. Da questi sostanziali fallimenti della politica internazionale è scaturita l'esigenza di un'inversione di tendenza che ha costituito la premessa dell'Accordo di Parigi e dunque il regime che dovrà essere attuato dopo il 2020, verso l'adozione di una responsabilità comune di tutti gli Stati, ancorché differenziata, l'abbandono del modello dell'accordo globale che prevede un sistema vincolante di regole calate dall'alto a favore di un modello, suffragato da regole di trasparenza e dovere di informazione, che privilegia l'autoresponsabilità degli Stati, lasciando ad essi la scelta delle modalità attraverso le quali realizzare l'obiettivo comune, contenere l'aumento della temperatura media del pianeta nettamente al di sotto di 2° C rispetto al livello preindustriale e proseguire gli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5° C., soggette ad una periodica verifica all'interno delle Riunioni delle parti che è peraltro sprovvista di uno strumentario sanzionatorio (Scalia, 2016). L'Accordo ha già sollevato non poche riserve tra gli studiosi del diritto ambientale: si stigmatizzano l'elusione del problema che è alla base del mutamento climatico, in quanto l'Accordo non prevede il divieto di produzione delle energie di origine fossile, né una data

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

di scadenza di cessazione della produzione; la mancata considerazione effettiva della necessità di conservare e potenziare gli ecosistemi e la biodiversità a protezione del clima, come scelta complementare alla riduzione della produzione e consumo delle energie di origine fossile; l'assenza dell'introduzione di una giustizia internazionale per il clima e per l'ambiente a carattere sovranazionale<sup>12</sup>.

Siamo dunque ancora all'alchimia e non alla medicina nella ricerca di strumenti giuridici idonei alla lotta contro i cambiamenti climatici.

Volgiamo ora lo sguardo ad un altro dei temi oggetto del grido di angoscia lanciato dall'enciclica, la perdita della biodiversità e la sua incidenza negativa sui servizi ecosistemici ad essa legati, frutto di quella forma di depredazione stigmatizzata da Francesco come conseguenza di modi di intendere l'economia e l'attività commerciale e produttiva troppo legati al risultato immediato<sup>13</sup>.

Qui registriamo ancora una volta lo smarrimento del giurista che si addentra nella selva oscura delle complesse interazioni tra le indicazioni forti che l'Unione Europea nel tempo ha dato agli Stati membri e le inadempienze che hanno costantemente caratterizzato la relativa attuazione da parte di questi ultimi, in particolare dell'Italia. La conservazione delle specie, soprattutto di quelle in via di estinzione, che invoca un approccio globale, transnazionale, inclusivo della ricerca scientifica così come dell'educazione ambientale e del diritto, da lungo tempo ha ispirato la strategia dell'Unione Europea per la biodiversità, varata al fine di arginare la perdita di biodiversità, favorirne il ripristino e garantire la salute e la stabilità degli ecosistemi, considerati dalla Commissione elementi trainanti di una crescita *smart, sustainable e inclusive*<sup>14</sup>. Un lungo cammino quello percorso dall'Europa in questa direzione, che ha preso le mosse dalla creazione delle reti faunistiche, corridoi di supporto per la mobilità della fauna, ad opera della dir. (Cee) 79/409 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (c.d. direttiva Uccelli)<sup>15</sup> per passare poi alla faticosa realizzazione della Rete Natura 2000, introdotta dalla dir. (Cee) 92/43 del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. direttiva Habitat), supportata finanziariamente dal programma Life, prototipo del sistema delle reti ecologiche mo-

<sup>12</sup> Spunti critici in tale direzione si leggono Postiglione (2016).

<sup>13</sup> V. enciclica, capitolo primo, cit., par. 32.

<sup>14</sup> Risoluzione del Parlamento europeo "La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020", del 20/4/2012 (2011/2307(Ini)).

<sup>15</sup> La direttiva è stata successivamente abrogata e sostituita integralmente dalla dir. (CE) 2009/147 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata).

derne sorte dalla necessità di estendere oltre le *core areas* inserite nella Rete Natura 2000, misure di miglioramento della qualità ecologica del territorio, attraverso la creazione e la conservazione di infrastrutture verdi che permettono di ricreare collegamenti tra le aree naturali esistenti<sup>16</sup>: quegli stessi corridoi biologici dei quali Francesco invoca la creazione in funzione di mitigazione dell'impatto di strade, nuove colture, recinzioni e costruzioni che vanno prendendo possesso degli habitat e a volte li frammentano in modo tale che le popolazioni animali non possono più migrare né spostarsi liberamente, cosicché alcune specie vanno a rischio di estinzione<sup>17</sup>.

Il cammino dell'UE in questa direzione si è spinto fino a colorare di *green* la stessa politica agricola comune, dove la consapevolezza dell'impatto dell'agricoltura sul capitale naturale dell'Unione ha aperto come una sorta di grimaldello l'ingresso nel quadro della Pac di strumenti e misure che promuovono il mantenimento e il rafforzamento della biodiversità, tra le quali ampio spazio è stato riservato alla creazione e conservazione delle infrastrutture verdi sui terreni agricoli<sup>18</sup>. Il ruolo che l'agricoltura gioca sullo scacchiere della strategia dell'Unione Europea per il mantenimento e il rafforzamento della biodiversità, si declina in una serie di azioni mirate ad incrementare i pagamenti diretti per i beni pubblici ambientali (azione 8) e ad orientare meglio lo sviluppo rurale per conservare la biodiversità (azione 9). Le infrastrutture verdi si affiancano dunque ai tradizionali strumenti riconducibili alla *green economy* come parole chiave della nuova Pac, leve per la realizzazione degli obiettivi che essa si propone di raggiungere.

Lo spirito critico del giurista coglie un elemento di debolezza nel frettoloso innesto della tutela dell'ambiente di nuova generazione sulla politica agraria ormai consolidata: talvolta le strade percorse sembrano perdersi in una sorta di circolo vizioso dove l'affanno di tutelare l'ambiente si traduce in un pregiudizio per l'agricoltura, con inevitabili ripercussioni negative sullo stesso ambiente. E sempre più si fa strada il dubbio di una serpeggiante metamorfosi della funzione economica della Pac in funzione ambientale<sup>19</sup>, che sembra trovare avallo nella comunicazione della Commissione "La Pac verso

<sup>16</sup> Le infrastrutture verdi sono definite nella Comunicazione della Commissione "Infrastrutture verdi-Rafforzare il capitale naturale in Europa" del 6 maggio 2013, Com/2013/0249 *final*, come una rete di aree naturali e semi-naturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici, della quale fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine. V., sul punto, Ferrucci (2014, p. 326).

<sup>17</sup> V. enciclica, capitolo primo, cit., par. 35.

<sup>18</sup> Per queste considerazioni mi permetto di rinviare ancora a Ferrucci (2014, p. 326).

<sup>19</sup> Il dubbio è avanzato da Costato (2007, p. 577).

il 2020”<sup>20</sup>, dove la Commissione prospettava tra le opzioni politiche generali come potenziali vie da seguire per conseguire gli obiettivi della futura Pac, la possibilità di una riforma decisamente radicale, mirata alla concentrazione degli sforzi finanziari su problematiche connesse all’ambiente e al cambiamento climatico nell’ambito della politica di sviluppo rurale, al graduale abbandono delle misure di sostegno al reddito e della maggior parte delle misure di mercato, nell’ottica di riservare alle azioni ambientali il ruolo di elemento trainante delle iniziative politiche riconducibili alla strategia Europa 2020, nel percorso verso una crescita *smart, sustainable and inclusive*.

Ma, si chiede il giurista, sotto un profilo più generale la strategia europea per la biodiversità è stata in grado di realizzare i suoi obiettivi? Risuona davvero inquietante il grido di allarme lanciato dal Parlamento Europeo nella revisione intermedia della strategia della UE sulla biodiversità<sup>21</sup>, dove si registra con profonda preoccupazione la prosecuzione della perdita di biodiversità, pur nella considerazione che la natura europea si troverebbe in uno stato di gran lunga peggiore senza gli effetti positivi delle direttive Uccelli e Habitat; si stigmatizzano i lenti progressi nella attuazione della strategia ad opera degli Stati membri e si invitano questi ultimi e la Commissione Europea a dare con urgenza una maggiore priorità politica alla realizzazione dei suoi obiettivi.

L’Italia arranca sotto l’incalzare delle procedure di infrazione che nel tempo hanno scandito il suo cronico ritardo nella attuazione della direttiva Habitat sia sotto il profilo della designazione delle zone speciali di conservazione, dell’adozione delle relative misure conservative, dell’individuazione delle zone di protezione speciale, che assieme alle prime compongono la Rete Natura 2000, sia sotto quello relativo alla corretta applicazione delle indicazioni contenute nella direttiva in ordine alla procedura di valutazione di incidenza.

Sul tema della tutela della biodiversità declinato con riferimento alle aree protette nazionali, non poche preoccupazioni desta nel giurista la lettura del disegno di legge in materia di aree protette, attualmente in stadio di discussione parlamentare, che sembra aver disatteso le istanze di quanti invocavano un’illuminata riforma della legge quadro che dal 1992 disciplina la materia (Graziani, 2015, p. 95), ed opta invece per una non condivisibile virata sia in chiave di una tendenziale dequalificazione per assenza di competenze specifiche in materia di conservazione della natura, della composi-

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione “La Pac verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”, del 18 novembre 2010 (Com/2010/0672).

<sup>21</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 2/2/2016 sulla revisione intermedia della strategia dell’UE sulla biodiversità (2015/2137).



zione degli organi ai quali è affidata la gestione dei parchi nazionali, e della stessa figura del direttore del parco, sia in relazione alla previsione di *royalties* derivanti da impianti e attività impattanti esistenti nelle aree protette la cui prospettiva potrebbe rendere più debole da parte dell'ente gestore del parco la protezione delle risorse naturali e paesaggistiche presenti nel suo territorio nel caso in cui tali impianti e attività divenissero lesive si tali risorse (Graziani, 2014). Sono solo alcuni dei molteplici punti del *cahier de doléances* che sta accompagnando il varo di una riforma che presta il fianco a riserve sia nella formulazione delle sue disposizioni che nella sostanza del relativo contenuto normativo.

Quelle ora ricordate rappresentano purtroppo solo la punta dell'*ice-berg* del faticoso cammino percorso dall'Italia verso la tutela dell'ambiente, segnato da inadempienze che hanno aperto la strada a procedure di infrazione o a procedimenti EU Pilot a suo carico, delle quali ulteriori emblematici esempi sono rintracciabili nel settore delle risorse idriche. La questione dell'acqua<sup>22</sup> rappresenta un altro significativo tassello del *cajer de doleance* disegnato da Francesco: l'enciclica si sofferma a più riprese sull'importanza della sua conservazione, potabile e pulita, per la vita umana, per sostenere gli ecosistemi terrestri e acquatici, per rifornire i settori sanitari, agropastorali e industriali, e, al contempo, analizza lucidamente i profili critici sotto il profilo quantitativo e qualitativo della risorsa, l'incidenza del suo graduale esaurimento e dell'inquinamento delle falde acquifere, evidenziandone le propaggini di maggiore gravità a danno degli strati più poveri della società. In quest'ottica Francesco stigmatizza la tendenza a privatizzare la risorsa acqua, fino a preconizzare che il relativo controllo da parte di grandi imprese mondiali possa trasformarsi in una delle principali fonti di conflitto di questo secolo, e rivendica il riconoscimento del diritto all'acqua come diritto umano essenziale, fondamentale e universale perché determina la sopravvivenza delle persone ed è per questo condizione per l'esercizio degli altri diritti umani<sup>23</sup>. Ma ancora una volta la riflessione di Francesco evidenzia i limiti del diritto come strumento salvifico e riconduce la "questione dell'acqua", come, più in generale, ogni sfaccettatura della crisi ecologica, ad una questione educativa, culturale ed etica.

La consapevolezza del ruolo che l'acqua gioca, così intensamente focalizzato nell'enciclica, come elemento indispensabile per la vita, risorsa essenziale per l'umanità, che genera e sostiene la prosperità economica e sociale, ed elemento centrale degli ecosistemi naturali e della regolazione

<sup>22</sup> Così si intitola il capo II del capitolo primo dell'enciclica.

<sup>23</sup> V. enciclica, capitolo primo, cit., par. 27-31.

del clima, ha ispirato la direttiva quadro in materia adottata dall'Unione Europea nel 2000<sup>24</sup> successivamente completata da altre direttive europee dedicate alla disciplina di sfaccettature diverse della materia. L'approccio europeo, olistico e pionieristico, alla tutela delle risorse idriche sulla base di formazioni geografiche naturali, i bacini idrografici, e incentrato sulla creazione ad opera degli Stati membri di distretti idrografici costituiti da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee, e sulla relativa gestione integrata, non ha, alla luce delle relazioni predisposte dalla Commissione europea sull'attuazione della direttiva, realizzato *in toto* il suo obiettivo di garantire la buona condizione di tutte le acque europee entro il 2015, anche a causa dell'inadeguato monitoraggio dello stato delle acque in molti Stati membri. Sul versante italiano la stringente agenda imposta dalla direttiva per l'attuazione delle sue misure di tutela, si è infranta contro lo scoglio di una tendenziale inerzia stigmatizzata dalla Corte di Giustizia, cui ha fatto seguito un'attuazione faticosa e disarmonica sfociata nel d.lgs. n. 152/2006 *Norme in materia ambientale*, di seguito indicato come Codice dell'Ambiente (Alberton, 2010)<sup>25</sup>. La relativa disciplina contenuta nel Codice traduce, nella sua versione originaria e nei successivi interventi di ortopedia giuridica che hanno inciso sulla formulazione delle sue norme, lo sforzo di adeguare alle indicazioni europee una stratificata congerie di norme preesistenti, talvolta avveniristiche rispetto alla stessa direttiva, ma spesso segnate da ricorrenti conflitti tra norme statali e regionali, costellata da discipline la cui applicazione si è persa nell'oblio delle occasioni perdute per omessa emanazione delle norme esecutive, segnata da un delirante intrecciarsi e sovrapporsi di competenze degli organi amministrativi coinvolti, fino a costruire un labirinto inesplorabile quanto inefficace.

Ne è esempio emblematico la vicenda che ha segnato in una sorta di singolare *stop and go* il destino delle Autorità di Bacino nazionali, istituite dall'art. 12 della l. n. 183/1989, *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*<sup>26</sup> nell'ambito della complessa operazione di allineamento alla direttiva europea attraverso l'assorbimento dei precedenti bacini idrografici in otto distretti idrografici<sup>27</sup>. Alla previsione contenuta

<sup>24</sup> Dir. CE n. 2000/60, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

<sup>25</sup> Più in generale sull'applicazione in Italia della direttiva, v. Costato e Pellizzer (2012); Germanò *et al.* (2008).

<sup>26</sup> Legge abrogata dall'art. 175, lett. l) del d.lgs. n. 152/2006, *Norme in materia ambientale*.

<sup>27</sup> La direttiva all'art. 1 ha definito il distretto idrografico, area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere, come la principale unità per la gestione dei bacini idrografici; e all'art. 3 ha previsto l'indivi-

nell'art. 63, comma 3, del Codice dell'Ambiente, della relativa soppressione e attribuzione delle loro funzioni alle nuove Autorità di Bacino distrettuali a far data dal 30 aprile 2006, ha fatto seguito una singolare loro transitoria riviviscenza ad opera del d.lgs. n. 284/2006, correttivo dello stesso Codice<sup>28</sup>, legata alla necessità di colmare il vuoto istituzionale creatosi a seguito della mancata emanazione del Dpcm che, ai sensi del citato art. 63, comma 2, nei trenta giorni successivi alla data di entrata in vigore della norma, avrebbe dovuto definire i criteri e le modalità per l'attribuzione o il trasferimento del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie alle Autorità di Bacino distrettuali. Una riviviscenza segnata da una serie di proroghe che si sono succedute nel tempo<sup>29</sup> e che si è protratta fino al luglio scorso quando la Conferenza Stato-Regioni ha approvato il decreto attuativo del Collegato ambientale che dà l'avvio operativo alle Autorità di bacino distrettuali. In questo impervio e tormentato iter legislativo si è inserito come una sorta di matriosca l'altrettanto ondivago e nebuloso orientamento seguito dal legislatore rispetto alla sorte dell'Autorità di Bacino del fiume Serchio. Originariamente istituito dalla l. n. 183/1989, il Bacino del Serchio ha assunto nel 1990 il carattere di Bacino pilota, equiparato, da punto di vista normativo e istituzionale, agli altri sei bacini di rilievo nazionale, in considerazione delle peculiarità del suo territorio per la varietà dei caratteri fisiografici, geologici, tettonici e geomorfologici, e delle fragilità che lo contraddistinguono dal punto di vista idrogeologico e idraulico; confermato come bacino pilota dalla versione originaria del d.lgs. n. 152/2006, è stato successivamente inserito dall'art. 51 della l. n. 221/2015 nel Distretto idrografico dell'Appennino settentrionale, perdendo così la sua autonomia, con conseguente accorpamento della relativa Autorità di Bacino in quella del fiume Arno: una scelta quest'ultima che apre inquietanti prospettive sotto il profilo della tutela del territorio e della difesa del suolo in considerazione dell'indubbio ruolo strategico l'Autorità di Bacino del Serchio ha giocato negli anni attraverso i suoi strumenti operativi nella prevenzione del rischio idrogeologico e nella gestione delle acque, garantendo il rispetto delle direttive europee in materia.

duazione ad opera degli Stati membri dei singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e la relativa assegnazione a singoli distretti idrografici.

<sup>28</sup> Si tratta del d.lgs. n.284/2006 – *Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*.

<sup>29</sup> V. d.lgs. n. 208/2008, *Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente*, convertito, con modificazioni, nella l. n.13/2009, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente*; l. n. 221/2015, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, nota come Collegato ambientale.

Sotto altro profilo, sintomatica del tortuoso e spesso oscuro, contraddittorio orientamento seguito dal legislatore nazionale in materia ambientale si rivela la scelta operata dall'art. 8 della l. n. 124/2015<sup>30</sup> e concretizzata nel d.lgs. n. 177/2016<sup>31</sup> che ha condotto alla abolizione del Corpo forestale dello Stato e al suo assorbimento nell'Arma dei carabinieri. Presentata come un tassello importante della *spending review*, ha sollevato un coro unanime di reazioni negative da parte di chi a vario titolo si occupa di tematiche ambientali fino a stigmatizzare molteplici profili di illegittimità costituzionale insiti nella avvenuta militarizzazione del personale del Corpo (Graziani, 2016): tali riserve appaiono assolutamente condivisibili anche alla luce di una riflessione ponderata sul pacchetto di competenze attribuite nel tempo al Corpo forestale che ne hanno plasmato i connotati di singolare specializzazione<sup>32</sup>, garanzia di quella sorveglianza, controllo e monitoraggio attivo sullo stato dell'ambiente che era e resta uno dei presupposti indispensabili per un'efficace e adeguata tutela ambientale.

Dalla riflessione del giurista che accompagna con i colori di un più acceso pessimismo il pensiero dell'enciclica si fa strada, in conclusione, l'idea dell'uomo, in questo caso dell'uomo che fa le leggi, come patrigno della natura rivelando una singolare inversione di ruoli rispetto a quell'immagine della natura matrigna di leopardiana memoria (Leopardi, 1827).

---

## Sommario

*Il diritto e il rovescio: riflessioni del giurista sull'ambiente alla luce dell'enciclica Laudato si'*

Quale ruolo gioca il diritto a fronte dell'escalation di emergenze ambientali delle quali l'enciclica Laudato si' evidenzia dimensioni e implicazioni sempre più esasperate e tangibili? La giurista riflette sul composito e contraddittorio scenario legislativo sul quale si disegnano le misure ambientali di matrice internazionale, nazionale e dell'Unione Europea sondando le relative linee di tendenza e i profili di criticità, polarizzando l'attenzione su alcuni settori – lotta ai cambiamenti climatici, protezione della biodiversità, tutela delle acque – ai quali l'enciclica ha riservato ampio spazio di riflessione.

<sup>30</sup> L. n.124/2015, *Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

<sup>31</sup> D.lgs. n. 177/2016, *Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

<sup>32</sup> V. l. n. 36/2004, *Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato*.

## Abstract

*The Law and its Reverse: a Legal Expert's Remarks on the Environment in the Light of the Laudato si' Encyclical*

What role does the law play vis-à-vis the escalation of environmental emergencies whose dimensions and implications are highlighted in the Laudato si' encyclical as more and more extreme and tangible? The legal expert considers the varied and contradictory legal scenario which reflects environmental measures having an international, domestic and EU origin. The relevant trends and critical aspects are explored. The main focus is on certain areas – the fight against climate changes, the safeguard of biodiversity, the protection of waters – about which the encyclical reserved much scope for reflection.

*Parole chiave:* enciclica *Laudato si'*, ambiente, diritto, criticità.

*Keywords:* *Laudato si'* Encyclical, Environment, Law, Critical Aspects.

## Riferimenti bibliografici

- Alberton M. (2010), *L'attività post-mortem delle autorità di bacino: un cold case italiano nel settore idrico alla luce dei recenti sviluppi in tema di federalismo demaniale*, testo disponibile al sito: [www.pausania.it](http://www.pausania.it).
- Costato L. (2007), «Il nuovo diritto agrario comunitario; diritto agrario o diritto ambientale?», *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*.
- Costato L., Pellizzer F. (a cura di) (2012), *Commentario breve al Codice dell'Ambiente*, Cedam, Padova.
- Ferrucci N. (2014), «Agricoltura e ambiente», *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4.
- Germanò A., Rook Basile E., Bruno F., Benozzo M. (2008), *Commento al Codice dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino.
- Graziani C.A. (2014), «Le modifiche della legge quadro sulle aree protette alla prova della ragionevolezza», *Greenreport.it*, [www.greenreport.it/news/aree-protette-e-biodiversita/le-modifiche-della-legge-quadro-sulle-aree-protette-alla-prova-della-ragionevolezza/](http://www.greenreport.it/news/aree-protette-e-biodiversita/le-modifiche-della-legge-quadro-sulle-aree-protette-alla-prova-della-ragionevolezza/).
- Graziani C.A. (2015), «Prospettive di riforma della disciplina delle aree naturali protette», in N. Ferrucci (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli Editore, Torino.
- Graziani C.A. (2016), «L'assorbimento" della Forestale nei carabinieri: un'operazione illegittima e devastante», *Greenreport.it*, [www.greenreport.it/news/aree-protette-e-biodiversita/l'assorbimento-della-forestale-nei-carabinieri-un'operazione-illegittima-devastante/](http://www.greenreport.it/news/aree-protette-e-biodiversita/l'assorbimento-della-forestale-nei-carabinieri-un'operazione-illegittima-devastante/).
- Leopardi G. (1827), *Dialogo della natura e di un islandese, Operette Morali*.
- Maddalena P. (2010), «La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale», *Giornale di diritto amministrativo*, 3.

- Nespor S. (2016), «La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1.
- Postiglione A. (2016), *Accordo di Parigi sul clima 2015*, testo disponibile al sito [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).
- Scalia F. (2016), «L'Accordo di Parigi e i “paradossi” delle politiche dell'Europa su clima ed energia», *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 6.

FrancoAngeli